



PLANO DE PREVENÇÃO DOS RISCOS DE GESTÃO, INCLUINDO OS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro, é uma entidade administrativa independente, que funciona junto do Tribunal de Contas, e desenvolve uma actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

No âmbito da sua actividade, o CPC aprovou uma Recomendação, em 1 de Julho de 2009, sobre “Planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas”, nos termos da qual «Os órgãos máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios públicos, seja qual for a sua natureza, devem, no prazo de 90 dias, elaborar planos de gestão de riscos e infracções conexas.»

Tais planos devem conter, nomeadamente, os seguintes elementos:

- a) Identificação, relativamente a cada área ou departamento, dos riscos de corrupção e infracções conexas;
- b) Com base na identificação dos riscos, identificação das medidas adoptadas que previnam a sua ocorrência (por exemplo, mecanismos de controlo interno, segregação de funções, definição prévia de critérios gerais e abstractos, designadamente na concessão de benefícios públicos e no recurso a especialistas externos, nomeação de júris diferenciados para cada concurso, programação de acções de formação adequada, etc.);
- c) Definição e identificação dos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direcção do órgão dirigente máximo;
- d) Elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano.

Tal Recomendação surge na sequência da deliberação de 4 de Março de 2009 em que o CPC deliberou, através da aplicação de um questionário aos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local, directa ou indirecta, incluindo o sector empresarial local, proceder ao levantamento dos riscos de corrupção e infracções conexas nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos.

Tal inquérito, bem como o respectivo Relatório-Síntese, são instrumentos fundamentais para a elaboração de um Plano de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas.

A gestão do risco é uma actividade que assume um carácter transversal, constituindo uma das grandes preocupações dos diversos Estados e das organizações de âmbito global, regional e local. Revela-se um requisito essencial ao funcionamento das organizações e dos Estados de Direito Democrático, sendo fundamental nas relações que se estabelecem entre os cidadãos e a Administração, no desenvolvimento das economias e no normal funcionamento das instituições.

Trata-se, assim, de uma actividade que tem por objectivo salvaguardar aspectos indispensáveis na tomada de decisões, e que estas se revelem conformes com a legislação vigente, com os procedimentos em vigor e com as obrigações contratuais a que as instituições estão vinculadas.

É certo que muitas vezes a legislação vigente não propicia, de forma fácil, a tomada de decisões sem riscos. Com efeito, a legislação a aplicar é muitas vezes burocratizante, complexa, vasta e desarticulada, existindo uma excessiva regulamentação, muitos procedimentos e sub-procedimentos, o que obstaculiza a criatividade, impede uma correcta gestão dos meios materiais e dos recursos humanos e potencia o risco do cometimento de irregularidades.

A gestão do risco é um processo de análise metódica dos riscos inerentes às actividades de prossecução das atribuições e competências das instituições, tendo por objectivo a defesa e protecção de cada interveniente nos diversos processos, salvaguardando-se, assim, o interesse colectivo. É uma actividade que envolve a gestão, stricto sensu, a identificação de riscos iminentes a

qualquer actividade, a sua análise metódica, e, por fim, a propositura de medidas que possam obstaculizar eventuais comportamentos desviantes.

O elemento essencial é, pois, a ideia de risco, que podemos definir como a possibilidade eventual de determinado evento poder ocorrer, gerando um resultado irregular. A probabilidade de acontecer uma situação adversa, um problema ou um dano, e o nível da importância que esses acontecimentos têm nos resultados de determinada actividade, determina o grau de risco.

Elemento essencial para a determinação daquela probabilidade é a caracterização dos serviços, que deve integrar os critérios de avaliação da ocorrência de determinado risco.

A gestão do risco é uma responsabilidade de todos os trabalhadores das instituições, quer dos membros dos órgãos, quer do pessoal com funções dirigentes, quer do mais simples funcionário. É também certo que os riscos podem ser graduados em função da probabilidade da sua ocorrência e da gravidade das suas consequências, devendo estabelecer-se, para cada tipo de risco, a respectiva quantificação.

São vários os factores que levam a que uma actividade tenha um maior um menor risco. No entanto, os mais importantes são inegavelmente:

- A competência da gestão, uma vez que uma menor competência da actividade gestonária envolve, necessariamente, um maior risco;
- A idoneidade dos gestores e decisores, com um comprometimento ético e um comportamento rigoroso, que levará a um menor risco;
- A qualidade do sistema de controlo interno e a sua eficácia. Quanto menor a eficácia, maior o risco.

O controlo interno é uma componente essencial da gestão do risco, funcionando como salvaguarda da rectidão da tomada de decisões, uma vez que previne e detecta situações anormais. Os serviços públicos são estruturas em que também se verificam riscos de gestão, de todo o tipo, e particularmente riscos de corrupção e infracções conexas. Como sabemos, a corrupção constitui-se como um obstáculo fundamental ao normal funcionamento das instituições.

A acepção mais corrente da palavra corrupção reporta-se à apropriação ilegítima da coisa pública, entendendo-se como o uso ilegal dos poderes da Administração Pública ou de organismos equiparados, com o objectivo de serem obtidas vantagens.

A corrupção pode apresentar-se nas mais diversas formas, desde a pequena corrupção até à grande corrupção nos mais altos níveis do Estado e das Organizações Internacionais. Ao nível das suas consequências – sempre extremamente negativas -, produzem efeitos essencialmente na qualidade da democracia e do desenvolvimento económico e social.

No que respeita à Administração Pública em geral e muito particularmente à Administração Autárquica, uma das tendências mais fortes da vida das últimas décadas é, sem dúvida, a “abertura” desta à participação dos cidadãos, o que passa, designadamente, pela necessidade de garantir de forma efectiva o direito à informação dos administrados.

Com efeito, exige-se hoje não só que a Administração procure a realização dos interesses públicos, tomando as decisões mais adequadas e eficientes para a realização harmónica dos interesses envolvidos, mas que o faça de forma clara, transparente, para que tais decisões possam ser sindicáveis pelos cidadãos.

A Constituição da República Portuguesa garante, no artigo 268.º, o direito que assiste a todos os cidadãos de “serem informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas” e ainda “o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.”

A regra é, pois, a liberdade de acesso aos arquivos administrativos, sendo os registos um património de todos que, por isso mesmo, devem estar abertos à comunidade. A matéria do acesso aos documentos administrativos e à informação é, de facto, um desígnio de cidadania e simultaneamente um instrumento de modernização dos serviços públicos.

Sempre que se discutem os principais problemas da Administração Pública contemporânea, a transparência na tomada das decisões é um dos assuntos de maior destaque e relevância.

O escrutínio eleitoral é obviamente indispensável, deve mesmo ser espelho da nossa vivência democrática, mas importa também que, permanentemente, os cidadãos se interessem pela vida pública, acompanhem e colaborem com a Administração Pública nas suas iniciativas, participem nas instâncias próprias, expressem os seus objectivos, intervenham na tomada das grandes opções políticas que irão, afinal, influenciar o seu destino colectivo e acedam, de forma livre, aos arquivos administrativos.

A disponibilização da informação e o princípio do arquivo aberto constituem-se, assim, como uma das formas mais fundamentais de controlo da administração por parte dos administrados, uma vez que por tal via existe a possibilidade de todas as medidas serem analisadas e sindicadas.

Tendo em atenção as considerações antecedentes, a **CÂMARA MUNICIPAL DE RESENDE**, consciente de que a corrupção e os riscos conexos são um sério obstáculo ao normal funcionamento das instituições,

- Revelando-se como uma ameaça à democracia;
- Prejudicando a seriedade das relações entre a Administração Pública e os cidadãos;
- Obstando ao desejável desenvolvimento das economias e ao normal funcionamento dos mercados.

Apresenta o seu **PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO, INCLUINDO OS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS**, de acordo com a seguinte estrutura:

- I. Compromisso ético.**
- II. Organograma e Identificação dos responsáveis.**
- III. Identificação das áreas e actividades, dos riscos de corrupção e infracções conexas, da qualificação da frequência dos riscos, das medidas e dos responsáveis.**
- IV. Controlo e monitorização do Plano.**

NOTA: o Plano de gestão de riscos aplica-se, de forma genérica, aos membros dos órgãos municipais, ao pessoal dirigente e a todos os trabalhadores e colaboradores do Município.

Sublinha-se ainda que a responsabilidade pela implementação, execução e avaliação do Plano é uma responsabilidade do órgão executivo e do presidente da câmara municipal, bem como de todo o pessoal com funções dirigentes.

O Plano inicia-se com a elaboração de um Compromisso Ético transversal aos vários intervenientes nos procedimentos – membros dos órgãos, dirigentes e trabalhadores –, estabelecendo-se um conjunto de princípios fundamentais de relacionamento.

Depois, estabelece-se um organograma, no qual se identificam as várias unidades orgânicas dos municípios, os cargos dirigentes e os responsáveis pelos vários níveis de decisão, que a Câmara Municipal adequará às suas especificidades.

Em terceiro lugar:

- a) Proceder-se à elaboração de uma síntese contendo informação relativamente aos seguintes itens:



- Identificação da missão e principais actividades;
 - Identificação de potenciais riscos;
 - Qualificação da frequência dos riscos;
 - Medidas;
 - Responsáveis.
- b) Tal informação identifica as áreas que sejam susceptíveis de geração de riscos. Trata-se da definição de riscos em abstracto, isto é, que podem ou não ocorrer em qualquer organização, e por isso devem ser equacionados. Ora, a sua previsão conceptual não significa, como consequência, que os mesmos se verifiquem na prática.
- c) Seguidamente procede-se à qualificação do risco, tendo por base a sua frequência:
- Muito frequente;
 - Frequente;
 - Pouco frequente;
 - Inexistente.
- d) A adopção de medidas deverá acontecer tendo em conta a frequência do risco. Assim, por exemplo, quando determinado risco é Muito Frequente ou Frequente, deverão ser adoptadas medidas que possam reduzir ou eliminar esse risco.

Em quarto lugar, estabelece-se uma metodologia para o controlo e monitorização do Plano, de acordo com os seguintes itens:

- Identificação em cada unidade orgânica dos responsáveis pela implementação do plano e respectivas tarefas;
- Elaboração de um Relatório Anual de execução do Plano.

FONTES

Os exemplos de riscos bem como as respectivas medidas têm por referência vários documentos e estão equacionados em diversas publicações:

- “Contabilidade de Custos para as Autarquias Locais”. Modelo para o Sector Público Administrativo (2ªedição), 2005. José Rui Almeida , Editora Vida Económica ;
- “A Nova Lei das Finanças Locais, manual para financeiros e não financeiros”, 2007. Joaquim Alexandre, Editora Dislivro;
- “Guia Prático de Implementação de um Sistema de Controlo Interno/Administração Pública”,2004. Célia Mateus , Editora NPF, Pesquisa e Formação Publicações;
- “Direito do Urbanismo e Autarquias Locais”, 2005. CEDOUA-FDUC-IGAT, Editora Almedina;
- “Contratação Pública Autárquica”, 2006. CEDOUA-FDUC-IGAT, Editora Almedina;
- “Iniciativas – Modelo Relativas à Ética Pública ao Nível Local”, 2004. Trabalho preparado pelo Comité Director sobre a Democracia Local e Regional (CDLR) adoptado na conferência internacional sobre “A ética no sector público” Noordwijkerhout, 31 de Março a 1 de Abril de 2004) na versão traduzida pela Direcção Geral das Autarquias Locais ;
- “United Nations Convention Against Corruption”, ratificada pelo Estado Português, através do Decreto nº 97/2007 do Presidente da República;
- “Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption”, UNOCD (United Nations Office on Drugs and Crime) Nova Iorque, 2009;
- “Model of Conduct for Public Officials”, Conselho da Europa , Maio de 2000;
- “Deliberação sobre Avaliação de riscos de corrupção e infracções conexas” e “Questionário sobre a avaliação da Gestão de Riscos”, Março de 2009. Conselho de Prevenção da Corrupção, Tribunal de Contas;
- “Deliberação relativa aos Contratos Públicos e Decreto-Lei nº34/2009 de 6 de Fevereiro”, Maio de 2009. Conselho de Prevenção da Corrupção, Tribunal de Contas;
- “Relatório Síntese do Questionário sobre a avaliação da gestão de riscos de corrupção e infracções conexas” Julho de 2009. Conselho de prevenção da Corrupção;
- “Recomendação do Conselho de prevenção da Corrupção sobre os Planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas”, Julho de 2009. Conselho de Prevenção da Corrupção, Tribunal de Contas; Carta Ética da Administração Pública.

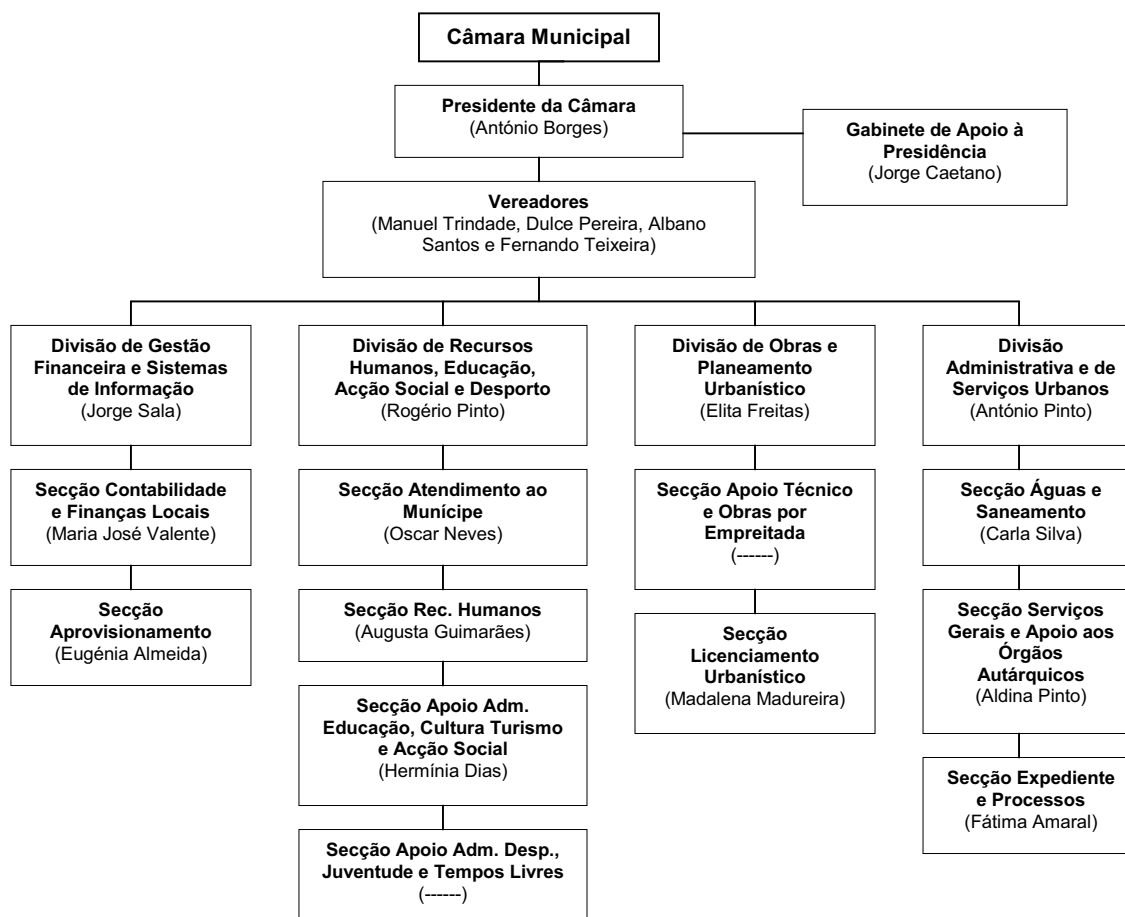
PLANO DE GESTÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS

I. COMPROMISSO ÉTICO

Para além das normas legais aplicáveis, as relações que se estabelecem entre os membros dos órgãos, os funcionários e demais colaboradores do município, bem como no seu contacto com as populações, assentam, nomeadamente, num conjunto de princípios e valores, cujo conteúdo está, em parte, já vertido na Carta Ética da Administração Pública. A saber:

- Integridade, procurando as melhores soluções para o interesse público que se pretende atingir;
- Comportamento profissional;
- Consideração ética nas acções;
- Responsabilidade social;
- Não exercício de actividades externas que possam interferir com o desempenho das suas funções no Município ou criar situações de conflitos de interesses;
- Promoção, em tempo útil, do debate necessário à tomada de decisões;
- Respeito absoluto pelo quadro legal vigente e cumprimento das orientações internas e das disposições regulamentares;
- Manutenção da mais estrita isenção e objectividade;
- Transparência na tomada de decisões e na difusão da informação;
- Publicitação das deliberações municipais e das decisões dos membros dos órgãos;
- Igualdade no tratamento e não discriminação;
- Declaração de qualquer presente ou benefício que possam influenciar a imparcialidade com que exercem as suas funções.

II. ORGANOGRAMA E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS





III. IDENTIFICAÇÃO DAS ÁREAS E ACTIVIDADES, DOS RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS, DA QUALIFICAÇÃO DA FREQUÊNCIA DOS RISCOS, DAS MEDIDAS E DOS RESPONSÁVEIS.

a)- Áreas e actividades

As definidas no Regulamento Interno dos Serviços.

b)- Grau de frequência do risco

Pouco frequente ou inexistente.

c)- Identificação dos responsáveis

Os identificados no ponto anterior.

d)- Riscos identificados e medidas a implementar:

As áreas consideradas como mais susceptíveis de geração de riscos são as seguintes:

- I. CONTRATAÇÃO PÚBLICA;**
- II. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PÚBLICOS;**
- III. URBANISMO E EDIFICAÇÃO;**
- IV. RECURSOS HUMANOS;**
- V. GESTÃO FINANCEIRA.**

(embora a probabilidade de ocorrência de riscos de gestão seja transversal a todos os serviços municipais, pelo que as diversas unidades orgânicas deverão ser envolvidas no presente processo)

I - CONTRATAÇÃO PÚBLICA

1. Planeamento da contratação

Riscos identificados:

- a) Inexistência, ou existência deficiente, de um sistema estruturado de avaliação das necessidades;
- b) Tratamento deficiente das estimativas de custos;
- c) Planeamento deficiente dos procedimentos, obstando a que sejam assegurados prazos razoáveis;
- d) Indefinição das responsabilidades de cada um dos intervenientes no processo, nas diversas fases;
- e) Inexistência ou existência deficiente de estudos adequados para efeitos de elaboração dos projectos;

Medidas a implementar:

- a) Implementação de sistema estruturado de avaliação das necessidades;
- b) Montagem de base de dados com informação relevante sobre aquisições anteriores;
- c) Aprovação de instruções/procedimentos escritos que regulem os procedimentos de planeamento, com todas as fases do concurso e seus possíveis incidentes;
- d) Definição prévia das responsabilidades de cada um dos intervenientes, nos processos de aquisição de bens e serviços e nas empreitadas;
- e) Consagração de critérios internos que determinem e delimitem a realização e dimensão dos estudos necessários;
- f) Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

2. Procedimentos pré-contratuais

Riscos identificados:

- a) Selecção e contratação dos especialistas externos por ajuste directo;
- b) Inexistência ou existência deficiente de um sistema de controlo interno, destinado a verificar e a certificar os procedimentos pré-contratuais;
- c) Controlo deficiente dos prazos;
- d) Admissão nos procedimentos de entidades com impedimentos;
- e) Não audição dos concorrentes sobre o relatório preliminar/decisão de adjudicação.

Medidas a implementar:

- a) Assunção do procedimento do concurso público como procedimento regra para a contratação de especialistas externos;
- b) Não designação dos mesmos elementos, de forma reiterada, para os júris;
- c) Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei da Acesso aos Documentos Administrativos;
- d) Implementação de um sistema de controlo interno que garanta:
 - Que a entidade que autorizou a abertura do procedimento dispõe de competência para o efeito;
 - Que o procedimento escolhido se encontra em conformidade com os preceitos legais;



- Que no caso em que se adopte o ajuste directo com base em critérios materiais os mesmos são rigorosamente justificados baseando-se em dados objectivos e devidamente documentados;
- Que caso o procedimento esteja sujeito a publicação de anúncio, este é publicado nos termos da lei e com as menções indispensáveis constantes dos modelos aplicáveis;
- Que o conteúdo do programa de procedimento ou do convite à apresentação de propostas está em consonância com os preceitos legais;
- Que as especificações técnicas fixadas no caderno de encargos se adequam à natureza das prestações objecto do contrato a celebrar;
- Que os requisitos fixados não determinam o afastamento de grande parte dos potenciais concorrentes, mediante a imposição de condições inusuais ou demasiado exigentes e/ou restritivas;
- Que as cláusulas técnicas fixadas no caderno de encargos são claras, completas e não discriminatórias;
- Que é garantida a prestação atempada dos esclarecimentos, tidos por pertinentes, aos potenciais concorrentes que os solicitem, assegurando-se que tais respostas são amplamente divulgadas e partilhadas por todos os interessados;
- Que os critérios e o modelo de avaliação são definidos no caderno de encargos e portanto delimitados antes de conhecidos os concorrentes;
- Que as propostas foram apresentadas dentro do prazo fixado;
- Que não se verificam situações de impedimento na composição do “júris de procedimento”;
- Que os concorrentes não estão impedidos de participar nos procedimentos;
- Que o preço das propostas é avaliado por referência a parâmetros objectivos, os quais permitem aferir da respectiva razoabilidade;
- Que os concorrentes foram devidamente ouvidos sobre o relatório preliminar e a decisão de adjudicação;
- Que os concorrentes preteridos foram notificados nos termos legais sobre a decisão de adjudicação.

3. Celebração e execução do contrato

Riscos identificados:

- a) Inexistência de correspondência entre as cláusulas contratuais e as estabelecidas nas peças do respectivo concurso;
- b) Existência de ambiguidades, lacunas e omissões no clausulado;
- c) Não verificação ou verificação deficiente das cláusulas contratuais que prevejam ou regulem os suprimimentos dos erros e omissões;
- d) Fundamentação insuficiente ou incorrecta para a “natureza imprevista” dos trabalhos;
- e) Fundamentação insuficiente ou incorrecta para a circunstância desses trabalhos não poderem ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra;
- f) Fundamentação insuficiente ou incorrecta, no caso das aquisições de serviços, de que os “serviços a mais” resultam de uma “circunstância imprevista”;
- g) Fundamentação insuficiente ou incorrecta, no caso das aquisições de serviços, de que os “serviços a mais” não podem ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconvenientes graves para a entidade adjudicante, ou ainda que sejam separáveis são necessários à conclusão do objecto contratual;
- h) Inexistência de controlo relativamente à execução do contrato de aquisições de bens tendo-se em conta que o prazo de vigência acrescido de eventuais prorrogações não ultrapassa o limite legal estabelecido;
- i) Não verificação da boa e atempada execução dos contratos por parte dos fornecedores/prestadores;
- j) Não acompanhamento e avaliação regulares do desempenho do contratante, de acordo com os níveis de quantidade ou qualidade estabelecidos no contrato;

- k) Inexistência de um controlo rigoroso dos custos do contrato tendo por pressuposto os valores orçamentados;
- l) Inexistência ou programação deficiente da calendarização dos trabalhos;
- m) Inexistência de advertências logo que são detectadas situações irregulares ou derrapagens nos custos e nos prazos;
- n) Inexistência de inspecção ou de acto que certifique as quantidades e a qualidade dos bens e serviços, antes da emissão da ordem de pagamento;
- o) Inspecção e/ou avaliação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos efectuada somente por um funcionário.

Medidas a implementar:

- a) Implementação da segregação de funções;
- b) Implementação de um sistema de controlo interno que garanta:
 - Que as cláusulas contratuais são legais;
 - Que existe uma correspondência entre as cláusulas contratuais e o estabelecido nas peças do respectivo concurso;
 - Que o seu clausulado é claro e rigoroso, não existindo erros, ambiguidades, lacunas ou omissões que possam implicar, designadamente, o agravamento dos custos contratuais ou o adiamento dos prazos de execução;
 - Que prevejam e regulem com o devido rigor o eventual suprimento de erros e omissões;
 - Que no caso da aquisição de bens, o prazo estabelecido para a vigência do contrato (incluindo as suas eventuais prorrogações) não excede os 3 anos, salvo nas situações legalmente previstas.
- c) Nas empreitadas, no caso da existência de “trabalhos a mais”:
 - Verificação da circunstância de que tais trabalhos respeitam a “obras novas” e foram observados os pressupostos legalmente previstos para a sua existência, designadamente a “natureza imprevista”;
 - Que esses trabalhos não podem ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra;
 - Exigência de comprovação da circunstância, juntando a respectiva documentação;
- d) No caso das aquisições de serviços, e caso existam “serviços a mais”:
 - Verificação da condição dos serviços a mais ser justificada pela ocorrência de uma “circunstância imprevista”;
 - Que esses “serviços a mais” não podem ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconvenientes graves para a entidade adjudicante, ou ainda que sejam separáveis são necessários à conclusão do objecto contratual;
 - Exigência de comprovação da circunstância, juntando a respectiva documentação.
- e) Verificação da garantia, no caso das empreitadas, de que a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões não excede os limites quantitativos estabelecidos na lei;
- f) Implementação de normas internas que garantam a boa e atempada execução dos contratos por parte dos fornecedores/prestadores de serviços/empregados, mediante:
 - Fiscalização regular do desempenho do contratante, de acordo com os níveis de quantidade e/ou qualidade estabelecidos nos contratos e documentos anexos.
 - Controlo rigoroso dos custos do contrato, garantindo a sua concordância com os valores orçamentados;
 - Calendarização sistemática;



- Envio de advertências, em devido tempo, ao fornecedor/prestador de serviços/empreiteiro, logo que se detectem situações irregulares e/ou derrapagem de custos e de prazos contratuais.
- g) Actos prévios de inspeção e certificação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos, assim como a medição dos trabalhos e a vistoria da obra, relativamente à emissão da ordem de pagamento;
- h) Exigência da presença de dois funcionários na inspeção e/ou avaliação da quantidade e da qualidade dos bens e serviços adquiridos;
- i) Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

4. Outras questões

Riscos identificados:

- a) Existência de conflitos de interesses que ponham em causa a transparência dos procedimentos;
- b) Existência de situações de conluio entre os concorrentes e de eventual corrupção dos funcionários;
- c) Existência de favoritismo injustificado;
- d) Não existência de uma avaliação “à posteriori” do nível de qualidade e do preço dos bens e serviços adquiridos e das empreitadas realizadas aos diversos fornecedores/prestadores de serviços/empreiteiros;
- e) Não existência de procedimentos de análise da informação recolhida para identificar eventuais lacunas ou vulnerabilidades.

Medidas a implementar:

- a) Segregação de funções;
- b) Obtenção de declarações de interesses privados dos funcionários;
- c) Identificação das necessidades de formação e implementação das respectivas acções;
- d) Avaliação “à posteriori” do nível de qualidade e do preço dos bens e serviços adquiridos e das empreitadas realizadas aos diversos fornecedores/prestadores de serviços/empreiteiros;
- e) Publicitação dos documentos com os resultados das análises levadas a efeito;
- f) Implementação de procedimentos de análise da informação recolhida para identificar eventuais lacunas ou vulnerabilidades;
- g) Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

II - CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PÚBLICOS

Riscos identificados:

- 1) Inexistência de declarações de interesses privados dos funcionários envolvidos nos processos de concessão de benefícios;
- 2) Existência de situações de favoritismo injustificado por um determinado beneficiário;
- 3) Inexistência de um processo, cronologicamente organizado, que identifique os intervenientes que nele praticaram actos;
- 4) Existência de situações em que os beneficiários não juntam todos os documentos necessários à instrução do processo;
- 5) Existência de impedimentos, com a participação de eleitos locais e de funcionários ou de familiares nos órgãos sociais das entidades beneficiárias;
- 6) Não aplicação de “sanções” quando há incumprimento ou cumprimento defeituoso por parte do beneficiário;
- 7) Não apresentação, pelos beneficiários, dos relatórios das actividades;

Medidas a implementar:

- 1) Publicitação do regulamento, nomeadamente no sítio do município na internet;
- 2) Implementação de sistema de gestão documental que evidencie que o beneficiário cumpre todas as normas legais aplicáveis;
- 3) Exigência de declarações de interesses;
- 4) Uniformização e consolidação da informação relativa a todas as pessoas e a todas as entidades beneficiárias;
- 5) Apreciação de todas as solicitações no mesmo acto decisório;
- 6) Publicitação da atribuição dos benefícios, nomeadamente no sítio do município na internet, bem como de toda a informação sobre as entidades beneficiárias;
- 7) Verificação/apreciação do compromisso assumido pela entidade beneficiária;
- 8) Implementação de mecanismos de controlo interno que permitam despistar situações de favoritismo por um determinado beneficiário;
- 9) Estabelecimento de consequências do incumprimento ou do cumprimento defeituoso por parte do beneficiário, nomeadamente a devolução da quantia entregue ou do benefício recebido;
- 10) Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

III - REGIME JURÍDICO DA URBANIZAÇÃO E DA EDIFICAÇÃO

Riscos identificados:

- 1) Acumulação de funções privadas por parte dos técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de autorização e licenciamento de operações urbanísticas.
A acumulação de funções privadas, por parte dos trabalhadores e do pessoal dirigente é, nos termos da lei, ainda que dentro de determinadas limitações, permitida. Atenta a área em causa, torna-se importante a averiguação regular da acumulação de funções privadas por parte dos técnicos ou dirigentes, que possam conflitar com o exercício das suas funções enquanto trabalhadores da Administração Pública.
- 2) Falta de imparcialidade potenciada pela intervenção sistemática de determinado (s) técnico(s) ou dirigente em processos da mesma natureza, processos instruídos pelos mesmos requerentes, ou processos instruídos por requerentes com algum tipo de proximidade, o que poderá propiciar o favorecimento ou desfavorecimento.
- 3) O tempo de decisão.
O tempo de decisão, atentos não só os frequentes atrasos no âmbito deste tipo de procedimento, mas ainda o facto de muitas operações urbanísticas serem acções de investimento, constitui um importantíssimo factor nesta área específica. Nessa medida, por exemplo, a priorização no tratamento de determinado processo em prejuízo de outro temporalmente anterior ou o mero tratamento mais célere do que a média são situações que facilmente se propiciam e que poderão redundar em situações de (des)favorecimento de determinado requerente ou processo .
- 4) Não acumulação de funções ou tarefas públicas que (ainda que dentro da própria estrutura do Município) possam comprometer a isenção na abordagem do processo.
A título de exemplo, a não acumulação de tarefas de apreciação de projectos com funções de fiscalização da execução, pelo menos no âmbito dos mesmos processos e, ainda, com quaisquer funções no âmbito dos procedimentos contra-ordenacionais.
- 5) Ausência de informação procedimental sistematizada de forma clara e disponível. Informação relativa aos meios de reacção contra as decisões da Administração. A ausência de informação ou uma deficiente identificação das várias fases procedimentais, dos técnicos intervenientes ou responsáveis pelas mesmas, bem como a ausência ou uma deficiente discriminação das correspondentes tarefas de execução, poderá propiciar que estas mesmas tarefas e responsabilidade se diluam no âmbito do procedimento, desprotegendo, não só quem decide – que poderá ver-se na contingência de assumir conteúdos de decisão sem que se consiga determinar, com rigor, os responsáveis intervenientes -, mas também o requerente, numa eventual responsabilização ou reclamação perante os serviços, ou, simplesmente, num mero pedido de informação procedimental.

Medidas a implementar:

- 1) Criação de mecanismos de controlo acrescido do exercício de funções privadas, por parte dos técnicos e dirigentes intervenientes nos procedimentos de autorização e licenciamento de operações urbanísticas;
- 2) Agilizar, nos casos em que tal se verifique, as comunicações de infracção às respectivas ordens profissionais, nomeadamente no que respeita à intervenção em procedimentos em que possa existir conflito de interesses;
- 3) Implementação de medidas de organização do trabalho, nas unidades orgânicas, por forma a assegurar a rotatividade e variabilidade, por parte dos técnicos, no exercício das suas funções;
- 4) Criação de regras de distribuição de processos que acautelem que a um determinado técnico não seja cometido de forma continuada os processos de determinado requerente, e que não seja cometida a apreciação, continuada, de procedimentos de idêntica natureza;
- 5) Exigência de entrega de uma declaração de impedimento, que deverá ser expressa e sob a forma escrita, apensa ao processo em análise;
- 6) Informatização dos procedimentos por forma a não permitir que a hierarquia temporal da entrada dos procedimentos possa ser modificada;



- 7) Criação de um sistema, na aplicação informática, de justificação e alerta obrigatórios relativamente ao não cumprimento de prazos no âmbito dos procedimentos de licenciamento ou autorização de operações urbanísticas.
- 8) Segregação e rotatividade de funções relativas à apreciação dos processos de obras, sua fiscalização, e participação na eventual instrução de procedimentos contraordenacionais;
- 9) Nomeação de um gestor do procedimento e identificação do respectivo contacto dentro dos serviços;
- 10) Disponibilização, em local visível e acessível ao público, do organograma do serviço/unidade orgânica, bem como da identificação dos respectivos dirigentes e trabalhadores;
- 11) Disponibilização, em local visível e acessível ao público, de um organograma, dos meios de reacção ou reclamação que o requerente tem disponíveis, dos prazos de decisão e identificação da entidade decisora;
- 12) Informação visível relativa à existência do livro de reclamações no serviço;
- 13) Elaboração de um relatório anual das reclamações apresentadas por tipo, frequência e resultado da decisão;
- 14) Elaboração de um levantamento anual das infracções disciplinares nas unidades orgânicas que gerem este tipo de procedimentos, apresentadas por tipo, frequência, e pena aplicada;
- 15) Disponibilização de formulários-tipo relativos aos pedidos de informação procedimental bem como de formulários-tipo relativos à apresentação de reclamações, que facilitem a utilização deste tipo de instrumento por parte do particular;
- 16) Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

IV - RECURSOS HUMANOS

Riscos identificados:

- 1) Utilização de critérios de recrutamento com uma excessiva margem de discricionariedade ou que, reportando-se ao uso de conceitos indeterminados, não permitam que o recrutamento do pessoal seja levado a cabo dentro de princípios de equidade;
- 2) Utilização de critérios preferenciais pouco objectivos;
- 3) O recrutamento ou a decisão de recrutamento é objecto de decisão de órgão não colegial;
- 4) Utilização de critérios de avaliação dos trabalhadores pouco objectivos, que comportem uma excessiva margem de discricionariedade ou que, reportando-se ao uso de conceitos indeterminados, possam permitir que a avaliação dos trabalhadores não seja levada a cabo dentro de princípios de equidade;
- 5) Utilização de elenco subjectivo de critérios de avaliação, não permitindo que a fundamentação das decisões finais de avaliação sejam facilmente perceptíveis e sindicáveis;
- 6) Não intervenção no processo de avaliação de órgão colegial;
- 7) Ausência de mecanismos que obriguem à rotatividade dos elementos integrantes dos júris;
- 8) Intervenção no procedimento de selecção ou no procedimento de avaliação do pessoal de elementos com relações de proximidade, relações familiares ou de parentesco com os candidatos ou com os avaliados;
- 9) Ausência ou deficiente fundamentação dos actos de selecção de pessoal;
- 10) Ausência ou deficiente fundamentação dos resultados das decisões de avaliação;
- 11) Utilização excessiva de mecanismos excepcionais de promoção na carreira;
- 12) Utilização excessiva do recurso a trabalho extraordinário como forma de suprir necessidades permanentes dos serviços;
- 13) Utilização da contratação a termo ou das prestações de serviços como mecanismo para satisfação de necessidades permanentes do serviço;
- 14) Não disponibilização, aos interessados, de mecanismos de acesso facilitado e célere a informação procedimental relativa aos procedimentos de selecção ou de avaliação de pessoal, por parte dos interessados (ver as considerações tecidas acima relativamente a este item, no âmbito do regime jurídico da urbanização e da edificação).

Medidas a implementar:

- 1) Elenco objectivo de critérios de selecção de candidatos que permita que a fundamentação das decisões de contratar seja facilmente perceptível e sindicável;
- 2) As decisões tomadas sem intervenção de órgão colegial devem ser devidamente fundamentadas;
- 3) Nomeação de um responsável ou “gestor” do procedimento e identificação do respectivo contacto dentro dos serviços;
- 4) Disponibilização, em local visível e acessível ao público, do organograma do serviço/unidade orgânica, bem como da identificação dos respectivos dirigentes e trabalhadores;
- 5) Disponibilização, em local visível e acessível ao público, de um organograma, dos meios de reacção ou reclamação que o requerente tem disponíveis, dos prazos de decisão e identificação da entidade decisora;
- 6) Informação visível relativa à existência do livro de reclamações no serviço;
- 7) Elaboração de um relatório anual das reclamações apresentadas por tipo, frequência e resultado da decisão;
- 8) Disponibilização de formulários-tipo relativos aos pedidos de informação procedimental bem como de formulários-tipo relativos à apresentação de reclamações, que facilitem a utilização deste tipo de instrumento por parte do particular;
- 9) Criação de regras gerais de rotatividade dos elementos que compõem os júris de concurso, de forma a assegurar que as decisões ou as propostas de decisão não fiquem, por regra, concentradas nos mesmos trabalhadores, dirigentes, ou eleitos;
- 10) Exigência de entrega de uma declaração de impedimento, que deverá ser expressa, sob a forma escrita, e apensa ao procedimento em causa;



- 11) Sensibilizar os intervenientes decisores no âmbito dos procedimentos de recrutamento e selecção, de avaliação, ou outros actos de gestão de pessoal, para a necessidade de fundamentação das suas decisões;
- 12) Levantamento anual das reclamações, recursos hierárquicos ou acções judiciais interpostas, em que o reclamante ou recorrente alega, com sucesso, a ausência ou a deficiente fundamentação das decisões da Administração;
- 13) Elaborar orientações no sentido da não utilização do trabalho extraordinário como forma de suprir necessidades permanentes dos serviços;
- 14) Elaborar orientações no sentido da não utilização da contratação a termo resolutivo como meio de suprir necessidades permanentes dos serviços;
- 15) Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

V - GESTÃO FINANCEIRA

Riscos identificados:

- 1) Realização e/ou pagamento de trabalhos a mais antes da respectiva despesa ter sido devidamente autorizada;
- 2) Pagamentos dos honorários a projectistas relativamente a situações não previstas contratualmente;
- 3) Assunção de despesas sem prévio cabimento na respectiva dotação orçamental;
- 4) Regularizações de existências que conduzem a perdas extraordinárias por divergências verificadas entre os registos contabilísticos e as contagens físicas;
- 5) Deficiente controlo interno na área do aprovisionamento quanto à execução dos concursos, gestão de stocks, recepção e armazenagem de bens e produtos;
- 6) Erros processuais em actividades que saem fora do âmbito normal do controlo interno da Câmara;
- 7) Deficiente controlo dos compromissos assumidos e das dotações orçamentais disponíveis;
- 8) Deficiências ao nível da inventariação e avaliação dos bens.

Medidas a implementar:

- 1) Informatização integrada dos procedimentos de controlo interno e contabilidade;
- 2) Contabilidade Interna com imputação por centros de custos correspondentes à unidade orgânica de menor grau, se possível;
- 3) Maior responsabilização pelo cumprimento das normas financeiras;
- 4) Considerar padrões rigorosos de desempenho e responsabilização pelos trabalhadores;
- 5) Arquitectar procedimentos com normas e regulamentos bem definidos;
- 6) Definir correctamente planos e objectivos;
- 7) Estruturas organizativas sólidas portadoras de informação;
- 8) Limites de responsabilidade bem definidos;
- 9) Uso eficiente e económico dos recursos, avaliando a optimização dos mesmos para obter o cumprimento dos objectivos;
- 10) Segregação de funções, evitando que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções;
- 11) Disponibilização, através das novas tecnologias de informação, de toda a informação de carácter administrativo, nos termos do estabelecido na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.

IV. CONTROLO E MONITORIZAÇÃO DO PLANO.

Após a implementação do Plano, a Câmara Municipal deve procederá a um rigoroso controlo de validação, no sentido de verificar a conformidade factual entre as normas do Plano e a aplicação das mesmas. Assim, serão criados métodos e definidos procedimentos pelos responsáveis, que contribuam para assegurar o desenvolvimento e controlo das actividades de forma adequada e eficiente, de modo a permitir a salvaguarda dos activos, a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e erro, garantindo a exactidão dos registos contabilísticos e os procedimentos de controlo a utilizar para atingir os objectivos definidos.

A noção de controlo e monitorização do Plano remete para a definição lata de auditoria. A palavra auditor tem a sua origem no latim “auditurus – Aquele que tem a virtude de ouvir e rever as contas.” A auditoria gravita sobre a noção de exame e análise que conduz à emissão de uma opinião, mormente em parecer ou relatório. É uma função de avaliação exercida independentemente, para avaliar e examinar a actividade da organização e a prossecução do Plano, numa óptica de prestação de um serviço à própria organização.

Numa fase de implementação inicial do Plano, a Câmara Municipal terá como objectivo de monitorização periódica a emissão de um relatório anual onde é feita a auditoria/avaliação interna do Plano.

Estas tarefas serão prosseguidas pelo serviço próprio de Auditoria Interna.

Para dotar o relatório final de informação rigorosa e fidedigna, os executores do relatório poderão recorrer a enumeras técnicas de trabalho, entre as quais se destacam:

- Análise da informação solicitada à entidade;
- Análise da informação própria;
- Cruzamento de informações anteriores;
- Entrevistas;
- Simulação;
- Amostra.

Sempre com a preocupação de avaliar, à data, a implementação do Plano, os auditores internos devem elaborar um relatório completo, objectivo, claro, conciso e oportuno. A conclusão sobre o resultado da auditoria/avaliação ao Plano deve conter uma opinião global. Para tanto, deverão estar expressas no relatório as “descobertas”, deficiências e recomendações relativas às situações encontradas durante a auditoria. No relatório, equiparam-se em importância as não conformidades com o Plano e as recomendações necessárias às alterações das não conformidades diagnosticadas.

O processo de monitorização tem necessariamente uma natureza dinâmica, sendo que os relatórios anuais devem sempre incidir sobre a última das realidades e não se focarem, ad eternum, no ponto de partida em que começou a ser implementado o Plano.